

RECURSO POR INCUMPLIMIENTO: EJECUCIÓN DE SENTENCIA A TRAVÉS DE MULTAS COERCITIVAS*

Fernando Gascón Inchausti

Comisión de las Comunidades Europeas c. República Helénica.

Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.

Sentencia de 4 de julio de 2000 (Asunto C-387/97).

Ponente: Sr. H. Ragnemalm.

Abogado General: Sr. D. Jarabo Ruiz-Colomer.

Hechos y cuestiones jurídicas.

Por sentencia del Tribunal de Justicia de 7 de abril de 1992 se estimó un recurso por incumplimiento interpuesto por la Comisión frente a la República Helénica; en concreto, se declaró que la República Helénica había incumplido la normativa comunitaria en materia de eliminación de residuos tóxicos y peligrosos en la región de La Canea (en la isla de Creta), al mantener aún en funcionamiento un inmenso vertedero público en la desembocadura al mar del torrente Kouroupitos.

Transcurridos cinco años desde que se dictó la sentencia, las autoridades griegas aún no habían procedido a dar cumplimiento a la sentencia, mediante la creación y aplicación de los pertinentes planes de eliminación de residuos, y el mencionado vertedero seguía en plena actividad, siendo fuente de graves riesgos para el medio ambiente y la salud pública. Por este motivo, la Comisión Europea incoa un nuevo proceso para forzar la ejecución de la sentencia a través de la imposición a la República Helénica de una multa coercitiva por cada día de retraso en la ejecución de las medidas necesarias para cumplirla.

Fallo

El Tribunal de Justicia declara en su sentencia que la República Helénica no ha adoptado todas las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia de 7 de abril de 1992 y la condena a pagar a la Comisión de las Comunidades Europeas (en la cuenta «recursos propios de la CE») una multa coercitiva de 20.000 euros (\cong 3.325.000 pesetas) por día de retraso en la adopción de las mencionadas medidas hasta la completa ejecución de la sentencia citada.

COMENTARIO

* Comentario a la Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 4 de julio de 2000, publicado en *Tribunales de Justicia*, 2001-3, pp. 111-125.

1. La presente sentencia alcanzó en su día cierta proyección mediática, pues se trata de la primera ocasión en que el Tribunal de Justicia, a instancias de la Comisión, hizo uso de la facultad de apremiar a un Estado miembro con multas coercitivas para forzar la ejecución de una sentencia dictada en su contra en un recurso por incumplimiento. En concreto, se trataba de lograr que la República Helénica aprobara y ejecutara en dicha región los planes de eliminación de residuos previstos en varias Directivas comunitarias sobre el particular y, en consecuencia, suprimiera un vertedero ilegal en la isla de Creta. A pesar de que ya se había declarado en 1992 por el Tribunal de Justicia el incumplimiento de estas obligaciones, el Estado griego no había llevado aún a efecto la sentencia, razón por la cual la Comisión acudió a los mecanismos previstos en el Derecho Comunitario para lograr el cumplimiento forzoso de la sentencia del Tribunal.

Con ello, lo que se puso de manifiesto en el asunto que estaba en la base de la presente sentencia fue la cuestión acerca de si tienen o no eficacia ejecutiva las sentencias dictadas por el Tribunal de Justicia en el marco de los recursos por incumplimiento.

2. El recurso por incumplimiento es uno de los procedimientos típicos de la denominada «Justicia comunitaria». Regulado en los arts. 226 a 228 (antiguos arts. 169 a 171) del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, sirve de cauce para perseguir los incumplimientos por parte de los Estados miembros de las obligaciones que les incumben en virtud del propio Tratado –esto es, y en términos generales, las obligaciones que se derivan del Derecho Comunitario originario y del derivado– (en general, cfr. SILVA DE LAPUERTA, *El procedimiento ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas*, 2ª ed., La Ley, Madrid, 1993). La legitimación para su promoción es doble: de un lado, corresponde a la Comisión, en consonancia con su función de garante de los Tratados (art. 211 TCE, antiguo art. 155); pero también podrá recurrir al Tribunal de Justicia cualquier Estado miembro que aprecie el incumplimiento de otro (v.g., en los supuestos en que le resulta perjudicial –aunque en la práctica los Estados acuden a vías indirectas de denuncia, para evitar el enfrentamiento ante el Tribunal–).

El procedimiento para la sustanciación de este recurso tiene dos fases de naturaleza bien diversa. En primer término, se desarrolla una actividad netamente administrativa. Si es la Comisión la que toma la iniciativa –como será lo habitual–, remitirá antes que nada una «carta de puesta en mora» o «carta de emplazamiento» al Estado en cuestión, exponiendo el incumplimiento de obligaciones apreciado y ofreciéndole la oportunidad de presentar sus observaciones; si lo estima pertinente, y dentro del plazo que se le haya concedido, el Estado afectado presentará sus observaciones a la Comisión; en caso de que ésta no las considere satisfactorias, emitirá un dictamen motivado sobre el incumplimiento, al que el Estado requerido habrá de atenerse en el plazo que la propia Comisión haya establecido; si no lo hace así, la Comisión podrá ya dar comienzo a la segunda fase del procedimiento, de naturaleza jurisdiccional,

ante el Tribunal de Justicia, tramitándose a partir de entonces un proceso según las reglas generales –con fase escrita y fase oral: cfr. arts. 18 y sigs. del Protocolo B sobre el Estatuto del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea– (art. 226 TCE, antiguo art. 169). En cambio, cuando sea otro Estado miembro quien asuma la iniciativa a la hora de perseguir el incumplimiento, la fase administrativa del recurso será parcialmente diversa: dicho Estado deberá someter el asunto a la Comisión, ante quien se abrirá un procedimiento contradictorio en el que se dará a ambas partes la posibilidad de formular sus observaciones, por escrito y oralmente; al término de ese procedimiento, la Comisión emitirá un dictamen motivado, al que deberá atenerse el Estado a quien se imputa el incumplimiento dentro del plazo fijado por la propia Comisión; de no hacerse así, podrá ya el Estado miembro que promovió el procedimiento acudir al Tribunal de Justicia e interponer el recurso por incumplimiento, dando paso con ello a la fase estrictamente jurisdiccional (art. 227 TCE, antiguo art. 170).

3. Al término del proceso, el Tribunal de Justicia, si estima que es lo procedente, dictará sentencia en la que «declarará» que un Estado miembro ha incumplido una de las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea. Dicho Estado, en consecuencia, «estará obligado a adoptar las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia del Tribunal de Justicia» (art. 228.1 TCE, antiguo art. 171.1). Tal y como aparece redactado el precepto, no resulta sencillo dilucidar si la sentencia que dicte el Tribunal tiene carácter meramente declarativo o si, por el contrario, también aparece revestida de fuerza ejecutiva.

En un principio, y según la redacción original del TCE, las sentencias que ponían fin a los recursos por incumplimiento eran meramente declarativas; a través de ellas tan sólo se ponía de manifiesto al Estado su incumplimiento y se le «recordaba» su obligación genérica –y, en rigor, anterior a la propia sentencia– de poner fin a dicha situación adoptando las medidas adecuadas al efecto. Por eso, en caso de que tales medidas no se llevaran a término, no quedaba más alternativa que acudir a otro proceso por incumplimiento de las obligaciones del Estado –en este caso, de las derivadas de la primera sentencia–, pero con la paradoja de que la segunda sentencia tendría también únicamente eficacia declarativa. El problema era especialmente grave, sobre todo si se tiene en cuenta que lo declarado suele ser el incumplimiento de obligaciones de hacer –y, dado el sistema de reparto de competencias entre Comunidad Europea y Estado, serían obligaciones *personalísimas*– o de no hacer –por definición, también *personalísimas*–, cuyo cumplimiento forzoso no resulta sencillo sin el concurso del obligado. Nos hallábamos, *mutatis mutandis*, ante una situación parecida a la generada en los modelos de proceso contencioso-administrativo en los que es la propia Administración Pública condenada la encargada de proceder a la ejecución de las sentencias.

El Tratado de la Unión Europea (o Tratado de Maastricht, 1992) quiso poner fin a esta situación de *impasse* –cuyas deficiencias ya se habían puesto de

manifiesto en más de una ocasión– añadiendo al antiguo art. 171 TCE (actual art. 228) un aptdo. 2, destinado a reforzar la eficacia práctica de las sentencias dictadas en los recursos por incumplimiento. Así, si la Comisión –o, en su caso, otro Estado miembro– estima que el Estado afectado por la sentencia de incumplimiento no ha adoptado las medidas oportunas para poner fin a la situación, tras requerirle en vía administrativa y emplazarle a su ejecución en un plazo determinado, podrá someter la cuestión al Tribunal de Justicia quien, tras comprobar que el Estado miembro afectado ha incumplido su sentencia, le podrá imponer el pago de una suma a tanto alzado o de una multa coercitiva.

Como ya se ha dicho, la sentencia objeto del presente comentario constituye la actualización de esta previsión legal, y es, de hecho, la primera que se dicta aprovechando el nuevo cauce introducido en 1992 en el Derecho comunitario. Confiemos en que la Comisión y el Tribunal de Justicia sigan ahondando en la brecha abierta en este asunto, pues en determinados sectores –en especial todos aquéllos con repercusiones directas sobre la salud pública y el medio ambiente– los incumplimientos de la normativa comunitaria por parte de los Estados miembros son en ocasiones más frecuentes de lo deseable, y deberían ser perseguidos y eliminados con todas las armas que el propio Ordenamiento comunitario ofrece, entre las que se incluye la del art. 228.2 TCE.

4. La existencia de este segundo proceso y, sobre todo, el contenido de la tutela que en él se dispensa –que se asemeja, salvando las distancias, a un esbozo de proceso de ejecución– permiten sostener que la sentencia dictada en el recurso por incumplimiento ha pasado a tener una eficacia que rebasa la sola declaración de dicha situación y que la convierte en la base de posteriores actuaciones que revisten naturaleza claramente ejecutiva, como son la imposición de una multa a tanto alzado o de multas coercitivas –que, como es sabido, constituyen el instrumento típico para promover la ejecución *in natura* de condenas de hacer personalísimo y de no hacer–: así, si tuviéramos que aplicar las categorías tradicionales, sería más bien una sentencia «de condena». Sin embargo, y aunque resulte ciertamente paradójico, a nuestro juicio, sería posiblemente excesivo reconocerle a dicha sentencia de condena naturaleza de título ejecutivo, al menos en la acepción clásica de este término.

Es evidente, como decíamos, que la sentencia estimatoria dictada tras el proceso por incumplimiento constituye por sí misma la base de actividades ejecutivas y que, desde esa perspectiva, su fuerza excede de lo meramente declarativo. Así lo pone de relieve la sentencia que comentamos, en la que se insiste continuamente –especialmente en el fallo– en que lo incumplido por las autoridades griegas ha sido la sentencia primera dictada en su contra –*rectius*, su obligación de ejecutar dicha sentencia– (aptdos. 77-78), y no tanto sus obligaciones derivadas del Derecho comunitario de adoptar y ejecutar planes de eliminación de residuos –que es lo que habría de decirse de considerarse la primera sentencia como meramente declarativa, pues en tal caso, al no ordenar nada, ninguna obligación se derivaría *stricto sensu* de ella–. También es prueba

de la afirmación anterior que, según el fallo de la sentencia comentada, lo que se está ejecutando no es la segunda sentencia, sino la primera, por la que se «declaró» inicialmente el incumplimiento.

Ahora bien, que la sentencia dictada en un recurso por incumplimiento sea la base de actividades ejecutivas no significa que constituya título ejecutivo por sí sola, al menos si pretendemos mantener el concepto tradicional de «título ejecutivo» tan trabajosamente acuñado por la doctrina procesal, y cuya característica principal es la abstracción, esto es, su fuerza para fundar de manera autónoma la apertura del proceso de ejecución e, incluso, para que éste se desarrolle por todos sus trámites hasta la total adaptación de la realidad al «deber ser» que en el propio título se refleja... salvo alegación y prueba de la extinción de la acción ejecutiva –que correrá a cargo de la parte ejecutada– (en nuestro país, cfr. CARRERAS, *El embargo de bienes*, Ed. Bosch, Barcelona, 1957, esp. págs. 57 y sigs.; FERNÁNDEZ, *El proceso de ejecución*, Romargraf, Barcelona, 1982, *passim*, y *Derecho Procesal Civil*, III, C.e.r.a., 4ª ed., Madrid, 1995, págs. 52 y sigs.; recientemente, DE LA OLIVA –con DÍEZ-PICAZO y VEGAS–, *Derecho Procesal Civil. Ejecución forzosa. Procesos especiales*, C.e.r.a., Madrid, 2000, págs. 31 y sigs.).

Y es este esquema clásico, a nuestro entender, el que no se cumple para las sentencias recaídas en los recursos por incumplimiento. En primer término, porque, como se constata a nada que se lea el párrafo III del aptdo. 2 del art. 228 TCE (antiguo art. 171) y el texto de la propia sentencia, para imponer la multa coercitiva –medida ejecutiva– es preciso que el propio Tribunal, tras un segundo proceso, declare que el Estado afectado por la primera sentencia la ha incumplido, no ha procedido a lo que podría llamarse, un tanto impropriamente, su «ejecución voluntaria» (aptdos. 60-71). Esto, en términos procesales, significa privar de abstracción al título ejecutivo y exigir un control previo sobre la subsistencia en cuanto al fondo de la acción ejecutiva. Pero no sólo es eso; es que, además –*rectius*, sobre todo–, en la propia sentencia comentada, el Tribunal ha comprobado que el Derecho comunitario sigue exigiendo que se cumpla aquello que la primera sentencia había proclamado que no se estaba cumpliendo (aptdos. 44-51): en otros términos, lleva a cabo una especie de revisión en cuanto al fondo, que si cabe resulta aún más incompatible con la abstracción que tradicionalmente se entiende que es característica del título ejecutivo.

No se diga, frente a estas conclusiones, que también en nuestro proceso civil de ejecución de condenas de hacer personalísimo las multas coercitivas sólo pueden imponerse tras comprobar que el ejecutado no ha realizado la prestación (cfr. art. 709.1 LEC) y que, en consecuencia, tampoco en este ámbito habría títulos ejecutivos en sentido propio (o «clásico»). Porque, aun siendo en parte cierto que, según la LEC, la multa coercitiva se impone una vez constatada la ausencia de ejecución en plazo, ocurre que a dicha imposición de la multa coercitiva le ha precedido en el tiempo un requerimiento judicial de cumplimiento dentro de un plazo, al que ha de reconocérsele naturaleza de

medida ejecutiva, y que se funda, quiérase o no, en el carácter abstracto del título ejecutivo que integra la sentencia que condena a un hacer (arts. 699 y 705 LEC). En consecuencia, en nuestro sistema procesal civil cabe entender que el cumplimiento que se produce tras ese requerimiento es *stricto sensu* un cumplimiento forzoso o «forzado», y no voluntario. Esto segundo –cumplimiento voluntario–, en cambio, es lo que sucede con las sentencias del Tribunal de Justicia, en las materias que nos ocupan, antes de la imposición de la multa a tanto alzado o de la multa coercitiva. En efecto, en el ámbito del proceso comunitario no existe el requerimiento judicial como primera medida de ejecución forzosa de las «condenas de hacer personalísimo» que subyacen a las sentencias por incumplimiento, sino que el único requerimiento existente –si es que esta naturaleza puede asignársele– lo formula la Comisión, a través de su dictamen (art. 228.1 pfo. I TCE); y no es tanto una medida que aspire a tener naturaleza ejecutiva, cuanto un trámite obligado para poder someter la cuestión al Tribunal de Justicia y solicitar de él la imposición de una multa coercitiva. En otros términos, no nos parecería acertado sostener que el proceso de ejecución de este tipo de sentencias comunitarias es análogo al previsto en los Ordenamientos internos para lograr la ejecución de condenas de hacer personalísimo: lo sería si el dictamen de la Comisión se pudiera equiparar a un requerimiento –pues entonces podría hablarse de la existencia de un título ejecutivo en sentido estricto, de eficacia abstracta– y siempre que a la Comisión se le reconociera la cualidad de órgano jurisdiccional al actuar en este ámbito, lo que resulta *de lege lata* ciertamente discutible, teniendo en cuenta su condición de parte promotora de la ejecución.

En definitiva, el art. 228.2 TCE (antiguo art. 171.2) ha instituido un procedimiento de naturaleza jurídica peculiar, a mitad de camino entre lo declarativo y lo ejecutivo: porque es un procedimiento que tiene como finalidad la adopción de medidas de ejecución de la primera sentencia, y la base de tales medidas es dicha sentencia anterior; pero la imposición de éstas no es automática, sino que requiere de una previa comprobación *a limine* de la subsistencia de la acción ejecutiva. Con ello, se difumina un tanto la concepción clásica del «título ejecutivo» como fundamento de la apertura del proceso de ejecución. No se aprecie en ello crítica alguna al sistema comunitario de ejecución. Posiblemente, no sea conveniente la existencia en este ámbito de títulos ejecutivos abstractos, habida cuenta de las fuertes componentes políticas que subyacen a los incumplimientos, y las importantes variaciones normativas a que suelen estar sometidos ciertos sectores. Además, teniendo en cuenta la clase de asuntos que son objeto de estos recursos de incumplimiento, hay que contar con el transcurso de un lapso de tiempo ciertamente largo entre que se dicta la sentencia estimatoria y cobra sentido –desde una dimensión práctica, pero también política– que se promueva la ejecución forzosa ante la pasividad del Estado afectado: y cuanto mayor sea el tiempo transcurrido entre la sentencia y la demanda ejecutiva –o su equivalente comunitario–, más justificada estará la comprobación *ad cautelam* de que la «prestación» sigue siendo debida, no ha

sido aún satisfecha. Atendidas todas estas consideraciones, tal vez lo más razonable sea supeditar la adopción de cualesquiera medidas de ejecución a la previa formulación de un juicio sobre la subsistencia de la acción ejecutiva, que es precisamente lo previsto por el Ordenamiento comunitario y aplicado por el Tribunal de Justicia en la presente sentencia.

A modo de síntesis, puede decirse que la ejecución de las sentencias estimatorias dictadas por el Tribunal de Justicia en recursos de incumplimiento contra un Estado miembro se efectúa a instancias de la Comisión (o de otros Estados miembros) a través de un sistema de multas a tanto alzado o de multas coercitivas que deben ser impuestas por el Tribunal de Justicia; la imposición de la multa, sin embargo, no es automática, sino que requiere de la previa tramitación de un proceso (el del art. 228.2 TCE), con fase administrativa y fase judicial, en el que habrá de comprobarse que la sentencia no se ha ejecutado voluntariamente y que el incumplimiento detectado en aquella primera sentencia sigue subsistiendo conforme al Derecho comunitario.

Constátase además, y como peculiaridad del sistema de ejecución de las sentencias dictadas tras un recurso por incumplimiento, el papel de «garante» o «policía» que tiene encomendada la Comisión (aptdo. 21) –también los propios Estados miembros–, y cuyo objetivo es precisamente fomentar la ejecución de las resoluciones del Tribunal de Justicia. Tan es así, que en el segundo proceso, el destinado a imponer la multa a tanto alzado o las multas coercitivas, es la propia Comisión quien arrostra la carga de probar la ausencia de ejecución de la sentencia por parte del Estado infractor (y así se encarga de recordarlo la presente sentencia en su aptdo. 73: «... en el marco del presente procedimiento, le corresponde a la Comisión facilitar al Tribunal de Justicia los elementos necesarios para determinar el estado de ejecución por parte de un Estado miembro de una sentencia por incumplimiento»).

5. De especial interés en esta sentencia es, al margen de todo lo anterior, el juicio sobre los criterios que se han de seguir para la imposición de las multas coercitivas previstas en el art. 228.2 TCE, y que son, junto a la multa a tanto alzado, los instrumentos previstos por el Ordenamiento procesal comunitario para forzar la ejecución de las sentencias estimatorias de los recursos por incumplimiento. Según el precepto en cuestión, corresponde a la Comisión proponer el importe de las multas, lo que implícitamente supone encomendarle también la labor de justificar cuáles son los criterios sobre los que se sustenta en cada caso su petición (con carácter general, la Comisión los ha hecho públicos en sendas Comunicaciones 96/C 242/07, de 21 de agosto de 1996 –DOCE C 242, pág. 6– y 97/C 63/02, de 28 de febrero de 1997 –DOCE C 63, pág. 2–). Sin embargo, en la presente sentencia proclama el Tribunal de Justicia, como no podía ser de otra forma, que la fijación de los criterios para la imposición de las multas coercitivas es misión exclusiva suya (aptdo. 80), aunque lo cierto es que, de hecho, el Tribunal ha venido a asumir los criterios propuestos por la Comisión (aptdo. 89).

A tal fin, los principios fundamentales son los de adecuación y, sobre todo, proporcionalidad: «debe fijarse el importe de la multa coercitiva de modo que sea adecuado a las circunstancias y proporcionado tanto respecto del incumplimiento declarado como de la capacidad de pago del Estado miembro de que se trate» (aptdo. 90; sobre adecuación, *vid.* también el aptdo. 93). En realidad, no está formulando el Tribunal de Justicia innovación jurídica alguna a través de estos asertos; tan sólo está asumiendo y haciendo patentes los que han venido siendo criterios tradicionales inspiradores de cualquier sistema racional de ejecución forzosa y, más generalmente, de cualquier actividad de los órganos jurisdiccionales que conlleve algún grado de coerción. Y la forma más coherente de asegurar el respeto a las reglas de adecuación y proporcionalidad es guiarse, a su vez, por tres criterios de base (aptdos. 92 y sigs.): 1) la duración de la infracción; 2) su gravedad, es decir, las consecuencias de la falta de ejecución sobre los intereses privados y públicos, y el grado de urgencia en el cumplimiento de las obligaciones; y 3) la capacidad de pago del Estado miembro en cuestión. En este caso concreto, la aplicación de estos parámetros llevó al Tribunal a fijar el importe de las multas coercitivas en 20.000 euros por día de retraso hasta la completa ejecución de la primera sentencia.

Lo que ya no queda tan claro –pues nada dicen al respecto ni el art. 228.2 TCE, ni la sentencia– es la forma de proceder a la exacción de las multas coercitivas. No obstante, siendo la Comisión Europea, según la sentencia, la acreedora de las multas y, a su vez, quien debe efectuar numerosos ingresos a la República Helénica –según la propia dinámica de las relaciones comunitarias–, en caso de impago por parte del Estado griego siempre podrá buscarse la forma de acudir cuando menos a un abono por compensación. En cualquier caso, ante el vacío normativo, cabe pensar que será la propia Comisión quien proceda a verificar el nivel de cumplimiento de la sentencia –es decir, quien determinará cuándo se entiende que ésta ha sido completamente ejecutada– y a liquidar en consecuencia los importes debidos por la República Helénica en concepto de multas coercitivas; y, dado el caso, será carga de la República Helénica impugnar por la vía del recurso de anulación comunitario los actos que en este sentido dicte la Comisión (conforme a lo dispuesto en los arts. 230 y 231 TCE, antiguos arts. 173 y 174). Asimismo, tampoco puede descartarse que sea el propio Estado griego el que, cuando considere que ya ha ejecutado la sentencia, solicite formalmente de la Comisión el cese en el devengo de las multas coercitivas, forzando con ello una decisión de la Comisión que, dado el caso, podrá ser igualmente recurrida en anulación.